

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Anggaran juga merupakan instrumen kebijakan ekonomi yang berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian, serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut, perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, termasuk merinci belanja negara/belanja daerah sampai dengan unit organisasi, fungsi, proram, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut menandakan bahwa setiap pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, antarjenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.<sup>1</sup>

Selama ini, kapabilitas dan efektivitas pemerintah dalam perencanaan dan pengendalian keuangan dirasakan masih terlalu lemah. Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa pada umumnya, lembaga-lembaga pemerintah belum menjalankan fungsi dan perannya secara efisien. Sementara itu, analisis untuk mengetahui struktur, komponen, dan tingkat biaya untuk setiap kegiatan masih sedikit sekali dilakukan.

Lemahnya perencanaan anggaran memungkinkan munculnya underfinancing yang akan mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran. Dalam situasi seperti itu, banyak layanan publik yang dijalankan

---

<sup>1</sup> Abd. Rachim AF, *Barometer keuangan Negara* (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2015) hlm 5.

secara tidak efisien dan kurang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik. Sementara itu, dana pada anggaran yang pada dasarnya merupakan dana publik habis dibelanjakan seluruhnya. Dalam jangka panjang, kondisi seperti ini cenderung memperlemah peran pemerintah sebagai stabilitator, fasilitator, koordinator, dan pengusaha dalam proses pembangunan.<sup>2</sup>

Penyerapan anggaran, khususnya belanja barang dan jasa, memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Untuk itu setiap instansi pemerintah harus mengatur pengeluarannya agar berjalan lancar dan dapat mendukung keberhasilan pencapaian sasaran pembangunan nasional. Namun demikian, penyerapan anggaran tidak diharuskan mencapai 100%, tetapi penyerapan anggaran diharapkan mampu memenuhi setidaknya lebih dari 80% anggaran yang telah ditetapkan. Tinggi rendahnya penyerapan anggaran dalam suatu SKPD menjadi tolak ukur kinerja dari SKPD tersebut.

Kegagalan target penyerapan anggaran mengakibatkan hilangnya manfaat belanja, karena dana yang dialokasikan ternyata tidak semuanya dapat dimanfaatkan. Apabila pengalokasian anggaran efisien, maka keterbatasan sumber dana yang dimiliki negara dapat dioptimalkan untuk mendanai kegiatan strategis. Sumber-sumber penerimaan negara yang terbatas mengharuskan pemerintah menyusun prioritas kegiatan dan pengalokasian anggaran yang efektif dan efisien. Ketika penyerapan anggaran gagal memenuhi target, berarti telah terjadi inefisiensi dan inefektivitas pengalokasian anggaran.

---

<sup>2</sup> Indra Bastian, *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Salemba Empat, 2006) hlm 99-100.

Adapun kendala yang dihadapi pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung pada tahun 2015 adalah :

1. Pembangunan dan pemeliharaan Jalan Lingkungan (Banprov) pekerjaan terhambat karena prosedur permohonan pencairan yang panjang dari pemerintah Provinsi Jawa Barat, Persyaratan permohonan pencairan ke Pemprov harus melampirkan SPK seluruh paket pekerjaan.
2. Masih kurangnya sumber daya manusia dalam rangka melaksanakan tugas bidang Pengendalian Tata Ruang dan Bangunan, khususnya Ilmu Sosial, Ilmu Pemerintahan dan Hukum
3. Kurangnya koordinasi lintas sektoral Satuan Kerja Perangkat Daerah
4. Tidak adanya insentif petugas pengawasan Bangunan dan Petugas Kuasa Hukum Atas sengketa Tata Ruang dan Bangunan.

Berikut ini adalah Program Kegiatan dan Anggaran yang ada pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung pada tahun 2015 :

**Tabel 1.1**  
**Daftar Program/Kegiatan dan Anggaran Dinas Penataan Ruang Kota Bandung Tahun 2015**

No.	Kegiatan/Program	Anggaran	Realisasi	Persen
1.	<i>Pembangunan Gedung yang memiliki IMB</i>	724.804.000	653.988.580	86,35%
2.	<i>Penertiban Pelanggaran Pemanfaatan Ruang</i>	58.823.505.000	39.148.485.767	90,22%
3.	<i>Berkurangnya Luas Kawasan Permukiman Kumuh</i>	44.046.966.920	32.469.689.729	73,72%

Dipindahkan

## Pindahan

4.	<i>Daya Tampung Rumah Susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)</i>	1.605.325.000	776.262.200	48,36%
5.	<i>Lingkungan Sehat Perumahan</i>	29.543.590.275	14.531.182.868	49,19%
5.	<i>Jumlah Kepala Keluarga pada Kawasan Permukiman yang Mempunyai Sanitasi dan Air Bersih</i>	33.104.447.230	20.353.937.657	61,48%

Sumber : Hasil Pengolahan data, 2015

Selama tahun 2015, pelaksanaan program dan kegiatan dalam rangka menjalankan tugas pokok dan fungsi serta untuk mewujudkan berbagai target kinerja yang ingin dicapai Dinas Penataan Ruang Kota Bandung dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung DPA Dinas Penataan Ruang Kota Bandung. Pada Tahun 2014 anggaran sebesar Rp **230.602.200.906,-** sementara realisasinya sebesar Rp. **92.203.414.364,-** atau **41.72%**. Sedangkan pada Tahun 2015 dengan total nilai keseluruhan adalah sebesar Rp. **190.751.499.954,-** termasuk didalamnya Anggaran Belanja Langsung (BL) dan Belanja Tidak Langsung (BTL) sedangkan realisasi anggaran mencapai Rp. **131.790.652.908,-** atau dengan serapan dana APBD mencapai **69,09%**.

Perbandingan anggaran tahun 2014 dengan tahun 2015 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.2**  
**Perbandingan Anggaran Tahun 2014 dan 2015**

No.	Tahun	Anggaran	Realisasi	Persen
1.	2014	230.602.200.906	92.203.414.364	41.72%
2.	2015	190.751.499.954	131.790.652.908	69.09%

Sumber : Hasil Pengolahan data, 2015

Tahun Anggaran 2015 untuk pelaksanaan program dan kegiatan pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung dalam rangka mencapai target kinerja yang ingin dicapai dianggarkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Bandung Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp.190.751.499.959,- sedangkan realisasi anggaran mencapai Rp. 131.790.652.908 atau dengan serapan dana APBD mencapai 69,09 %, dengan demikian dapat dikatakan tahun 2015 Dinas Penataan Ruang Kota Bandung kondisi anggaran adalah Silpa Rp. 58.960.847.051.-

Tahun pertama RPJMD 2013-2018 telah menggunakan anggaran sebesar Rp. 131.790.652.908,- (Seratus Tiga Puluh Satu Milyar Tujuh Ratus Sembilan Puluh Juta Enam Ratus Lima Puluh Dua Ribu Sembilan Ratus Delapan Rupiah) secara efektif telah mewujudkan capaian kinerja untuk menunjang pencapaian Visi dan Misi Dinas Penataan Ruang Kota Bandung. Berdasarkan pagu indikatif Renstra jumlah anggaran tersebut maka realisasi anggaran yang telah digunakan oleh Dinas Penataan Ruang Kota Bandung adalah 69,09 % dari anggaran indikatif yang direncanakan, hal tersebut menunjukkan bahwa perencanaan Dinas Penataan Ruang Kota Bandung perlu dioptimalkan agar lebih efektif dan efisien dalam meningkatkan kinerja yang mendukung pencapaian Visi dan Misi Kota Bandung.

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang dan hasil observasi ke lapangan, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan judul :

**ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENYERAPAN ANGGARAN DI DINAS PENATAAN RUANG KOTA BANDUNG**

**B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang sebelumnya, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih kurangnya perencanaan sehingga beberapa program kegiatan realisasinya belum maksimal
2. Belum maksimalnya penyerapan anggaran yang tersedia di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung
3. Masih kurangnya faktor pendukung dalam pelaksanaan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung

**C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa saja faktor pendukung penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?
2. Apa saja faktor penghambat penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?
3. Bagaimana upaya untuk meminimalisir hambatan penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?

#### **D. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan penjelasan diatas, maksud dan tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor pendukung penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung
2. Untuk mengetahui faktor penghambat penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung
3. Untuk mengetahui upaya meminimalisir hambatan penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung

#### **E. Kegunaan Penulisan**

Adapun kegunaan penulisan ini, meliputi hal-hal berikut :

1. Kegunaan Teoritis  
Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan kita dalam wawasan keilmuan khususnya di bidang Ilmu Administrasi Publik dan sebagai sarana informasi bagi para pembaca yang akan mengadakan penelitian di bidang yang sama.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Bagi Penulis  
Mengembangkan pengetahuan penulis dalam rangka menerapkan hasil-hasil studi mengenai analisis faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan anggaran di Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.

b. Bagi Instansi

Dapat Memberikan masukan serta evaluasi untuk menyelesaikan masalah yang ada pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung serta untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam menjalankan tugas demi tercapainya tujuan organisasi tersebut.

**F. Kerangka Pemikiran**

Konsep kerangka pemikiran yang digunakan penulis adalah konsep segitiga terbalik. Dimana konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara menggunakan teori menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. *Middle Theory* yaitu Anggaran menggunakan teori menurut Mardiasmo, Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. *Operasionalisasi Theory* yaitu Penyerapan Anggaran, Menurut Halim, Penyerapan Anggaran adalah pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dipandang pada suatu saat tertentu. Seperti yang terlihat pada gambar berikut ini:



**Gambar 1.1**  
**Kerangka konseptual**



Apabila digambarkan, kerangka teori dari penulisan ini akan terlihat sebagai berikut:

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Teori**

